

1993 vp _ K 13

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

ESTEELLISYYSSÄÄNNÖSTEN KEHITTÄMINEN

KERTOMUS EDUSKUNNALLE

HELSINKI 1993

ISBN 951-47-8439-1

PAINATUSKESKUS OY, HELSINKI 1993

EDUSKUNNALLE

Viitaten eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 8 §:n 2 momenttiin annan täten kunnioittavasti Eduskunnalle erillisen kertomuksen virkamiesten esteellisyyttä koskevien säännösten kehittämistarpeista.

Helsingissä, 8. marraskuuta 1993.

Oikeusasiamies Jacob Söderman

Esittelijäneuvos Raino Marttunen

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	7
Erilliskertomuksen antaminen	7
Kertomuksen rajaaminen	7
Esteellisyden määritelmä	8
Tilanne ennen hallintomenettelylakia	8
2 VOIMASSA OLEVAT ESTEELLISYYSSÄÄNNÖKSET	9
Hallintomenettelylaki	9
Hallintomenettelylain ja oikeudenkäymiskaaren säännösten vertailua	10
Hallintomenettelylain merkityksen lisääntyminen	11
3 ERÄITÄ LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUJA	13
4 KEHITYS HALLINTOMENETTELYLAIN VOIMAANTULON JÄLKEEN	15
Yleistä	15
Oikeusministeriön muistio	15
Perustuslakivaliokunnan mietintö	15
Ministerivastuutyöryhmän väliraportti	16
Kansainväliset sopimukset	16
• KP-sopimus (YK)	16
• Ihmisoikeussopimus (EN)	16
5 SIVUTOIMIEN VALVONNAN TEHOSTAMINEN	17
6 ESTEELLISYYSSÄÄNNÖSTEN KEHITTÄMISTARPEET	19
Yleistä	19
Osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenyys	19
Esimiehen esteellisyden vaikutus	20
Esteellisyys hallinnon sisällä	21
Esteellisyden ratkaiseminen	23
7 YHTEENVETO	24

1 JOHDANTO

ERILLISKERTOMUKSEN ANTAMINEN

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 8 §:n 2 momentin (1226/90) mukaan oikeusasiamies voi antaa jostakin asiasta erillisen kertomuksen, jos hän katsoo siihen olevan erityistä syytä.

Valtiontilintarkastajat totesivat Wärtsilä Meriteollisuus Oy:n toiminnan tukemisesta 22.3.1990 antamassaan erilliskertomuksessa, että asiaan liittyi myös esteellisyysnäkökulma, joka tulisi selvittää eduskunnan oikeusasiamiehen toimesta. Eduskunnan valtiovarainvaliokuntaakin mainitsi asiasta kertomuksesta 5.6.1990 antamassaan mietinnössä (VaVM nro 22/1990 vp.).

Tutkittaessa Wärtsilä Meriteollisuus Oy:n toimintaan liittyviä kanteluita jouduttiin perusteellisesti selvittämään erityisesti ministeriön virkamiesten esteellisyyskysymyksiä. Tällöin todettiin olevan tarvetta selvittää virkamiesten esteellisyyttä koskevien säännösten kehittämistarpeita yleisemminkin.

Esteellisyyskysymykset tulevat toistuvasti esille kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa on viimeisen 10 vuoden aikana selostettu noin 30 tapausta, joissa on ollut kysymys muun muassa virkamiesten esteellisyydestä. Tällöin on tullut esille eräitä puutteita esteellisyyssäännöksissä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksissa on samana aikana ollut suunnilleen sama määrä esteellisyyttä koskevia tapauksia.

Esteellisyyskysymyksistä on viime aikoina käyty runsaasti julkista keskustelua. Yhtenä syynä virkamiesten toimimiseen useissa heidän puolueettomuuttaan vaarantavissa tehtävissä on pidetty puutteellisia esteellisyyssäännöksiä.

Virkamiesten esteellisyyttä on oikeusasiamiehen pyynnöstä selvittänyt Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja, oikeustieteen lisensiaatti Jyrki T a l a . Merkittävä osa tässä kertomuksessa lausutusta perustuu Talan tekemään selvitystyöhön, joka koski erityisesti keskushallinnon virkamiesten esteellisyyttä.

KERTOMUKSEN RAJAAMINEN

Tässä kertomuksessa tarkastellaan pääasiassa hallintovirkamiehen esteellisyyskysymyksiä eli hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä. Edellä mainittu kanteluasia koski keskushallinnon virkamiesten esteellisyyttä, mistä johtuen esteellisyyskysymystä on selvitetty tästä näkökulmasta.

Valtioneuvoston jäsenten esteellisyyskysymykset jäävät lähemmän tarkastelun ulkopuolelle. Tätä asiaa selvittää parhaillaan oikeusministeriön 2.6.1992 asettama asiantuntijatyöryhmä, jonka tehtävänä on arvioida ministerivastuujärjestelmän kehittämistarpeita.

Huomattava osa korkeimman hallinto -oikeuden esteellisyyttä koskevista oikeustapauksista koskee kunnallishallintoa. Kunnallishallinnosakin sovelletaan nyttemmin laajasti hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä. Kunnallishallinnon, hallinnollisen lainkäytön tai tuomioistuimenkaan esteellisyysoongelmia ei kuitenkaan yksityiskohtaisemmin tarkastella tässä kertomuksessa.

ESTEELLISYYDEN MÄÄRITELMÄ

Esteellisyydellä hallinnossa tarkoitetaan sitä, että virkamies on asianosaisiin tai itse asiaan sellaisessa suhteessa, että se voi saattaa hänen puolueettomuutensa vaaranalaiseksi ja että hän sen vuoksi ei saa ryhtyä asiassa toimimaan (Veli Merikoski: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, s. 95).

Esteellisyyssääntelyn tarkoituksena on estää ulkopuolisten intressien vaikutus hallintotoimintaan. Tavoitteena on ensisijaisesti korostaa hallinnon henkilöstön objektiivisuutta hallintoasioiden käsittelyssä ja samalla varmistaa menettelyn neutraalisuutta (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, s. 231).

Esteellisyyttä koskevat säännökset liittyvät läheisesti hallinnossa noudatettavaan objektiviteettiperiaatteeseen. Sen mukaan viranomaisen toiminnan tulee olla puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Hallintotoiminta ei saa perustua virkamiehen puolueettomuutta vaarantaviin epäasiallisiin syihin.

Virkamiehen toiminnalta edellytetään julkista luotettavuutta. Valtion virkamieslain 20 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä asianmukaisesti ja käyttäytyvä virkamiesasemansa edellyttämällä tavalla. Virkamiesaseman on katsottu yleisemminkin edellyttävän pidättäytymistä sellaisesta käyttäytymisestä, joka voisi heikentää kansalaisten luottamusta virkatoimintaan (Bruun – Mäenpää – Tuori: Uusi virkamiesoikeus, s. 131).

TILANNE ENNEN HALLINTOMENETTELYLAKIA

Ennen 1.1.1983 voimaan tullutta hallintomenettelylakia (598/82) ei ollut olemassa mitään yleisiä hallintomenettelyä koskevia esteellisyyssäännöksiä. Oli ainoastaan vuodelta 1734 olevat oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäviä koskevat säännökset sekä esteellisyyttä koskevia erityissäännöksiä useissa eri laeissa. Ei ollut myöskään muodostunut mitään tarkkoja menettelytapoja tai perusteita, joita erityissäännöksen puuttuessa oltaisiin hallintomenettelyssä yleisesti noudatettu.

Oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssperusteidenkaan tarkkaa soveltamista ei aiemmin katsottu hallinnossa tarpeelliseksi. Niiden soveltamisen katsottiin vähentävän hallinnon nopeutta ja joustavuutta ilman, että ne kuitenkaan olisivat aikaansaaneen vastaavassa määrin oikeussuojan lisääntymistä. Katsottiin, että hallinnossa tehokkuusvaatimuksen toteuttamisella oli suuri merkitys, kun taas lainkäytössä oikeussuojaperiaate oli vallitsevana. Virkamiehen asemaa pidettiin pe-

rinteisesti siinä määrin itsenäisenä ja riippumattomana, ettei esteellisyyden katsottu aiheuttavan erityisiä ongelmia.

Objektiviteettiperiaatteesta ja virkamiesoikeudellisista säännöksistä oli kuitenkin johdettu eräänlainen pidättäytymissääntö, jonka mukaan hallintovirkamies oli oikeutettu ja velvollinen pidättäytymään hallintoasian käsittelemisestä, jos hän oli itse asiaan tai asianosaisiin jonkin tuomarinjäävissäännöksen tarkoittamassa suhteessa ja hänen objektiivisuutensa voitiin ajatella tämän vuoksi järkkävän. (Veli Merikoski: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, ss. 106 – 107).

Esteellisyyttä harkittaessa katsottiin jo tällöin olevan merkitystä sillä seikalla, oliko asia niin tärkeä, että ulkopuoliset joutuivat epäilemään virkamiehen puolueettomuutta ja objektiivisuutta.

2 VOIMASSA OLEVAT ESTEELLISYYSSÄÄNNÖKSET

HALLINTOMENETTELYLAKI

Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi (HE 88/1981 vp.) asetettiin esteellisyyssäännöksille kolme ta voitetta, joista tärkeimmäksi todettiin hallintomenettelyn puolueettomuuden turvaaminen. Muina tavoitteina oli torjua esteellisyyssäännösten liian lavea soveltaminen sekä lisätä yleisön luottamusta virkamiesten puolueettomuuteen. Esteellisyydestä säädetään hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentissa, jossa on lueteltu kuusi esteellisyysperustetta.

1 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen (osallisuusjäävi). Hallintomenettelylain mukaan asianosainen on henkilö, jonka edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta on kysymys.

2 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen (intressijäävi). Jos virkamies tai hänen lähisukulaisensa esimerkiksi omistaa huomattavan määrän osakeyhtiön osakkeita, hän on jäävi käsittelemään yhtiötä koskevaa hallintoasiaa.

3 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai on asian intressentti (edustajanjäävi). Esimerkiksi nimismiehen asiamiestehtävä liikennelupa-asiassa on katsottu esteellisyysperusteeksi (EOA:n kertomus vuodelta 1977, s. 33).

4 kohdan mukaan virkamies on esteellinen silloin, kun hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai asian intressentti (palvelussuhdejäävi). Kunnan rakennustarkastaja on katsottu esteelliseksi toimimaan rakennuttajan valvojana rakennuskohteessa, jota hän oli valvonut viran puolesta rakennustarkastajana (EOA:n kertomus vuodelta 1985, s. 175).

Esteellisyyttä ei kuitenkaan aiheudu, jos edustajan valinta tiettyyn toimielimeen perustuu nimenomaiseen säännökseen.

Esimerkiksi osa virastojen virkamieslautakuntien jäsenistä määrätään valtion virkamieslain 77 §:n 2 momentin mukaan edustavimpien virkamiesyhdistysten ehdotuksesta.

5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, kun hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhtiössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (yhteisöjäävi). Hallituksen esityksessä on katsottu esteellisyyden aiheutuvan silloin, kun virkamies osallistuu oikeushenkilön johtamiseen vaikuttamalla välittömästi sen päätöksien tekemiseen. Pelkkä yhdistyksen jäsenyys ei vielä aiheuta yhteisöjääviä.

Esimerkiksi kunnanjohtaja, joka on ollut osakeyhtiön toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja ja on käyttänyt asiassa valtuuston kokouksessa puheenvuoron yhtiön laina-asiassa, on katsottu esteelliseksi (KHO 1986 II 34).

6 kohdan mukaan virkamies on esteellinen silloin, kun luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä (yleislausekkeeseen perustuva jäävi).

Yleislausekkeen perusteella virkamies saattaa hallituksen esityksen mukaan olla esteellinen esimerkiksi silloin, kun hän on ollut aiemmin käsittelemässä samaa asiaa alemmassa viranomaisessa. Myös osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenyys voi hallituksen esityksen mukaan olla esteellisyyden peruste, jos virkamiehen puolueettomuutta saatettiin ryhtyä epäilemään yleisön keskuudessa. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa esteellisenä käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

Hallintomenettelylaki on toissijainen. Sitä sovelletaan ainoastaan silloin, kun muualla laissa ei ole erityissäännöksiä. Hallintomenettelylakia sovelletaan hallintomenettelyyn, mutta ei esimerkiksi hallintolainkäyttöön, esitutkintaan rikosasiassa eikä ulosottoon.

Hallintomenettelyllä tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä viranomaisessa. Hallintoasian käsittelyyn luetaan vireillä olevan asian ratkaiseminen sekä viranomaisessa suoritettavat, ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevat toimet. Hallintoasian käsittely viranomaisessa päättyy esimerkiksi asiassa annettavaan esitykseen, lausuntoon tai päätökseen (HE 88/1981 vp.).

HALLINTOMENETTELYLAIN JA OIKEUDENKÄYMISKAAREN SÄÄNNÖSTEN VERTAILUA

Tuomioistuinkäsittelylle on perinteisesti asetettu korostettu riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimus. Tästä huolimatta hallintomenettelylain säätämisen jälkeen esteellisyydestä hallintomenettelyssä on olemassa yksityiskohtaisemmat ja kattavammat säännökset kuin tuomarin jääviydestä.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ssä ei mainita lainkaan palvelussuhde- ja yhteisöjääviä. Siinä ei ole myöskään hallintomenettely-

lain mukaista yleislauseketta. Ruotasin, Norjan ja Tanskan laeissa on tällainen tuomarinjääviä koskeva yleislauseke. Esimerkiksi Ruotsin oikeudenkäymiskaaren (rättegångsbalken vuodelta 1988) esteellisyyssäännökset sisältävät lisäksi kahdeksan muuta yksilöityä esteellisyysperustetta.

Toisaalta oikeudenkäymiskaassa on esteellisten sukulaisten piiri määritelty laajemmaksi kuin hallintomenettelylaissa. Julkinen vihamielisyys ja asian aiempi käsittely on mainittu oikeudenkäymiskaassa nimenomaisina esteellisyysperusteina. Viimeksi mainitut esteellisyysperusteet on hallintomenettelylaissa korvattu yleislausekkeella.

Useissa ennen hallintomenettelylain voimaantuloa säädetyissä laeissa on esteellisyyden osalta viitattu tuomarinjääviä koskevaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ään. Esimerkiksi jakolain 56 §:n mukaan toimitusinsinöörin ja uskotun miehen esteellisyydestä on voimassa mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään. Uudemmassa lain-säädännössä on pääsääntöisesti viitattu hallintomenettelylakiin.

Samoin verotuslaissa viitattiin vielä hallintomenettelylain säätämisen aikaan vero- ja tutkijalautakunnan jäsenten esteellisyyden osalta oikeudenkäymiskaaren. Oikeusasiamies esitti 2.9.1985 valtioneuvostolle, että vero- ja tutkintalautakunnan esteellisyyttä koskevat säännökset uudistettaisiin hallintomenettelylain 10 §:stä ilmenevien esteellisyysperusteiden mukaisiksi. Verotuslain 13 § on tämän mukaisesti vuonna 1987 muutettu siten, että esteellisyysperusteet ovat nykyään hallintomenettelylain eivätkä oikeudenkäymiskaaren mukaiset.

Esimerkiksi 1.12.1992 voimaantulleessa välimiesmenettelylaissa (967/92) ei ole tyydytty enää vain viittaamaan oikeudenkäymiskaareen, vaan siihen on lisätty välimiehen esteellisyyttä koskeva yleislauseke. Lain 10 §:n mukaan välimies voidaan julistaa esteelliseksi, jos hän olisi tuomarina esteellinen käsittelemään asiaa samoin kuin muunkin sellaisen syyn johdosta, joka on omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä välimiehen puolueettomuutta tai riippumattomuutta. Huomattavaa on, ettei syyttäjien esteellisyydestä ole mitään nimenomaisia säännöksiä. Syyttäjiin on soveltuvin osin katsottu kuitenkin voitavan soveltaa tuomarinjääviä koskevia säännöksiä. Oikeuskanslerin mukaan syyttäjän toiminta syyteharkinnan, syytteen laatimisen tai oikeudessa toimimisen osalta ei ole hallintomenettelyä. Käytännössä hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten periaatteita on kuitenkin katsottu voitavan käyttää apuna ratkaistaessa syyttäjän esteellisyyttä koskevia ongelmia (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1991, s. 71-72).

HALLINTOMENETTELYLAIN MERKITYKSEN LISÄÄNTYMINEN

Vaikka hallintomenettelylaki on säädetty toissijaiseksi, sen soveltamisala on käytännössä ollut koko ajan laajentumaan päin. Laista on sen toissijaisuudesta huolimatta vähitellen muodostumassa hallintomenettelyä koskeva yleislaki.

Edellä on jo mainittu verotuslain esteellisyyttä koskenut viittaus, joka oikeusasiamiehen esityksestä muutettiin hallintomenettelylain mukaiseksi.

Hallintomenettelylaissa nimenomaan todetaan, että hallintomenettelyä ei ole esitutkinta rikosasiassa. 1.1.1989 voimaan tulleen esitutkintalain (449/87) 16 §:ssä säädetään tutkinnan johtajan ja tutkijan esteellisyydestä. Pykälä pohjautuu hallintomenettelylain esteellisyyssäännökseen ja on yhtä yksityiskohtaa lukuun ottamatta sen kanssa samansisältöinen. Ainoa ero on, että tutkinnanjohtaja tai tutkija on esitutkintalain yhteisöjäviä koskevan kohdan mukaan esteellinen myös silloin, kun hän kuuluu asianosaisena olevan yhteisön hallintoneuvostoon.

Kunnallishallinnossa hallintomenettelyn esteellisyyssäännöksiä sovellettiin aiemmin ainoastaan kunnan viranhaltijoihin. Kunnallislakia muutettiin vuoden 1991 alusta lukien siten, että myös kunnallisiin luottamushenkilöihin kunnanvaltuutettuja lukuun ottamatta sovelletaan nykyään hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä.

Voimassa olevan kirkkolain mukaan kirkon ja seurakuntien hallintoasioiden käsittelyssä sovelletaan hallintomenettelylakia vain rajoitusti. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä uudeksi kirkkolaiksi (HE 23/1993 vp.) ehdotetaan kirkon hallintoasioissa noudatettavaksi vastaisuudessa hallintomenettelylakia ja niin ollen myös sen esteellisyyssäännöksiä.

Esimerkkinä tuoreesta, esteellisyyden kannalta varsin ongelmallisesta lainsäädännöstä voidaan mainita viime vuoden huhtikuussa säädetty laki valtion vakuusrahastosta (379/92). Laissa tosin säädettiin, että muun muassa vakuusrahaston johtokunnan jäsenten osalta noudatetaan hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä. Johtokunnan jäseneksi tuli kuitenkin lain mukaan muun muassa Suomen Pankin, pankkitarkastusviraston ja pankkien edustajia.

Tilanne todettiin pian lain voimaantulon 30.4.1992 jälkeen esteellisyyssäännösten kannalta kestäättömäksi. Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston edustajat joutuivat ongelmalliseen kaksoisrooliin toimiessaan sekä tukea saavien pankkien valvojina että niille annettavan tuen myöntäjinä tai tukipäätösten valmistelijoina. Myöskään johtokuntaan kuuluneet pankkien edustajat eivät voineet esteellisyys- ja kilpailusyistä osallistua työskentelyyn juurikaan.

Valtion vakuusrahastosta annettua lakia on nyttemmin 11.3.1993 lukien muutettu siten, että rahaston johtokuntaan ei enää kuulu Suomen Pankin, pankkitarkastusviraston tai pankkien edustajia.

3 ERÄITÄ LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUJA

Laillisuusvalvojilla on ollut hallintomenettelylain voimassa ollessa käsiteltävänä useita kymmeniä tapauksia, joissa on tullut ilmi esteellisyyssäännösten rikkomisia ja esteellisyyssäännösten kehittämistarpeita.

1. Ministeriön virkamiesten esteellisyys. Oikeusasiamiehen viimeaikaisista ratkaisuista tärkein on alussa (s. 7) mainittu, 31.7.1992 ratkaistu tapaus, jossa oli kysymys muun muassa kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesjohdon osallistumisesta valtiontakuulaitoksen ja valtionyhtiöiden johtamiseen.

Ratkaisussa katsottiin, että ministeriön alisilla laitoksilla oli omat tehtävänsä ja tulostavoitteensa, jotka erottuivat niitä valvovan ministeriön toiminnasta. Johtokunnat olivat käyttäneet itsenäisesti julkista valtaa. Ministeriön virkamiehet olivat johtokunnassa toimiessaan olleet velvollisia toimimaan edustamiensa laitosten hyväksi sekä sitoutumaan niiden toiminnallisiin tavoitteisiin. Ministeriön virkamiehet olivat päätöksen mukaan saattaneet itsensä tosiasiallisesti kykenemättömiksi valvomaan näiden laitosten toimintaa.

Ministeriön valvontatehtävää ei ollut mahdollista hoitaa, jos ministeriön korkeaa virkamiesjohtoa asetettiin operatiiviseen vastuuseen siitä toiminnasta, jota ministeriön piti valvoa.

Ratkaisun mukaan ei ollut suotavaa, että ministeriön kansliapäällikkö edusti ministeriötä sen alaisten laitosten johtokunnissa ja hallintoneuvostoissa. Ei ollut myöskään sopivaa, että ministeriön sen osaston päällikkö, jonka tehtävänä oli valvoa ministeriön alaista laitosta, toimi samanaikaisesti tällaisen laitoksen johtokunnan puheenjohtajana.

Ratkaisussa arvosteltiin myös sitä, että kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten oli ollut yleisesti tapana osallistua jäsenenä lukuisten eri valtionyhtiöiden hallintoelimiin. Valtionyhtiöiden kuten muidenkin julkisten yhteisöjen itsenäisyys oli kasvanut ja niiden tulosvastuu oli entistä selkeämpi. Myös valtionyhtiöiden hallintoneuvostoilla oli merkittävä vastuu yhtiöiden toiminnasta.

Ei ollut suotavaa, että ministeriön virkamiesjohto kuului valtionyhtiöiden hallituksiin tai hallintoneuvostoihin. Tällainen käytäntö heikensi sekä hallinnon tehokkuutta että yleisön luottamusta hallinnon puolueettomuuteen. Ei tuntunut uskottavalta, että kansliapäällikön ja osastopäällikön alaiset virkamiehet säilyttäisivät viranhoidon vaatiman objektiivisuuden tilanteissa, joissa heidän pitäisi valvonnallisessa tarkoituksessa puuttua esimiestensä johtamien yhtiöiden asioihin.

Päätöksen mukaan virkamiehen tulisi olla erityisen varovainen sellaisissa virantoimitustilanteissa, joissa hänellä on perusteltua aihetta epäillä yleisön hänen puolueettomuuttaan kohtaan tuntemaan luottamuksen vaarantumista. Varovaisuusvelvollisuudesta ei vapauta virkamiehen henkilökohtainen usko omaan puolueettomuuteensa, vaikka se olisi perusteltukin. Virkamiehen velvollisuutena oli kantaa huolta myös siitä, miltä hänen viranhoitonsa näytti ulospäin.

2. Arkkitehdin esteellisyys. Oikeusasiamies on 31.12.1985 tekemässään päätöksessä katsonut, että kaupunginarkkitehdin virkansa ohella harjoittama yksityinen suunnittelutoiminta saattoi johtaa hallintonevostelun 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuun tilanteeseen. Yksityinen, taloudellisen tuloksen saavuttamiseen tähtäävä liiketoiminta sillä alalla, johon virkatehtävät kohdistuvat, oli omiaan horjuttamaan luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen.

3. Oikeusneuvosmiehen esteellisyys. Oikeusasiamiehen 5.9.1988 tekemässä päätöksessä on myös kiinnitetty huomiota yleisön virkamiestä kohtaan tunteman luottamuksen vaarantumiseen. Ratkaisussa oikeusneuvosmies oli osallistunut sisarensa poikapuolen virkamääräysasian käsittelyyn. Oikeusasiamies katsoi, että virkamiehen puolueettomuutta kohtaan tunnetun luottamuksen korostaminen velvoitti virkamiestä olemaan erityisen varovainen sellaisessa virantoimitustilanteessa, jossa hänellä oman virkamieskokemuksensa perusteella oli aihetta epäillä tällaisen luottamuksen vaarantuvan.

4. Lääkäriin esteellisyys. Oikeuskansleri on 8.8.1985 tekemässään ratkaisussa katsonut keskus- ja aluesairaaloiden lääkehankintojen käsittelyyn osallistuneet lääkärit esteellisiksi, kun heillä oli samanaikaisesti ollut lääketehtaan toimintaan liittyneitä asiantuntija- ja muita tehtäviä. Esteellisyys koski päätöksen mukaan sekä lääketehtaan tarjouksen käsittelyä, johon lääkäriillä oli asiantuntijasuhde että myös kilpailevien lääketehtaiden tarjousten käsittelyä. Ratkaisussa myös katsottiin, että sivutoimeen, joka tekee virkamiehen jatkuvasti esteelliseksi virassaan, ei yleensä tulisi myöntää sivutoimilupaa.

5. Ministeriön osastopäällikön esteellisyys. Oikeuskansleri on 31.12.1992 antanut lausunnon sosiaali- ja terveysministeriön tiedusteluun ministeriön vakuutusosaston osastopäällikön esteellisyydestä. Ministeriö oli pyytänyt lausuntoa siitä, oliko osastopäällikkö katsottava esteelliseksi Merimieseläkekassan ja Eläketurva keskuksen hallituksen puheenjohtajan tehtäviin.

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että osastopäällikkö tuli esteelliseksi hoitamaan ministeriössä Merimieskassaa ja Eläketurvakeskusta koskevia asioita. Esteellisyyden ristiriitatilanteessa tuli oikeuskanslerin mukaan asettaa etusijalle se, että ministeriön osaston toiminta tuli mahdollisimman hyvin hoidetuksi. Oikeuskanslerin mukaan ei ollut yleensä pidettävä hyvänä, että asioiden toimeenpano ja valvonta olivat samoissa käsissä.

6. Kaupunginjohtajan esteellisyys. Oikeusasiamiehen 18.12.1992 tekemässä ratkaisussa katsottiin, että kaupunginjohtajan tuli asemastaan johtuen suhtautua hallintomenettelylain yleislausekkeen edellyttämällä varovaisuudella ulkopuolisiin tehtäviin, joiden voitiin arvioida heikentävän kansalaisten luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen. Näihin tehtäviin kuului pankin hallintoneuvoston jäsenyys ja erityisesti sen puheenjohtajuus.

7. Ulosottolain esteellisyyssäännökset. Oikeusasiamies saattoi 28.7.1992 päivätyllä kirjeellä oikeusministeriön tietoon käsityksensä ulosottolain esteellisyyssäännösten muutostarpeista. Säännöksiä olisi oikeusasiamiehen mukaan kehitettävä hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten mukaisiksi.

4 KEHITYS HALLINTOMENETTELYLAIN VOIMAANTULON JÄLKEEN

YLEISTÄ

Hallintomenettelylain voimaantulosta on kulunut jo yli 10 vuotta eikä lain esteellisyyssäännöksiin ole tehty tänä aikana lainkaan muutoksia. Yhteiskunnassa ja hallinnossa on tänä aikana kuitenkin tapahtunut huomattavia muutoksia. Kansalaisten odotukset virkatoiminnan laatuun nähden ovat olleet koko ajan kasvamassa. Molemmat ylimmät laillisuusvalvojat ovat todenneet esteellisyyssäytännön tiukentuneen (EOA:n kertomus vuodelta 1985, s. 172 ja oikeuskanslerin muistio 9.5.1990, s. 3).

OIKEUSMINISTERIÖN MUISTIO

Oikeusministeriön 15.11.1989 päivätyssä, ministeriöiden virkamiesten esteellisyyttä koskevassa muistiossa on käsitelty laajasti hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä. Muistio on laadittu oikeuskanslerin valtioneuvostolle 8.9.1989 tekemän esityksen seurauksena. Muistiossa todetaan, että lain esteellisyyssäännöksiä valmisteltaessa oli kiinnitetty huomiota lähinnä siihen, että virkamies saattoi toimia virkansa ohella myös toisen oikeushenkilön toimielimessä. Sen sijaan vähemmälle huomiolle oli muistion mukaan jäänyt hallintomenettelylaissa se, että virkamies oli mukana valtioon kuuluvan muun viraston tai laitoksen toimielimessä. Tämä selittyi muistion mukaan sillä, että vasta aivan viime vuosina oli hallinto-organisaatiota kehitetty siten, että virastojen ja laitosten johto-organisaatiot voisivat laajemmassa määrin koostua muistakin kuin viraston tai laitoksen omista virkamiehistä. Tilanne oli muistion mukaan osaksi uusi verrattuna siihen, minkälainen hallinto-organisaatio oli hallintomenettelylain säätämisen aikaan. Suunniteltaessa uutta johto-organisaatiota oli muistion mukaan kiinnitetty varsin vähän huomiota siihen, miten saman henkilön toimiminen hallinnon eri tasoissa saattoi vaikuttaa muuten päätöksenteko- ja valvontajärjestelmään ministeriössä. Yksi tapa huolehtia esteellisyystilanteiden välttämistä tällöin oli muistion mukaan se, että ministeriön yleisjohtoon kuuluvat virkamiehet eivät toimisi valtionyhtiöiden tai liikelaitosten johtuelimissä.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 5.6.1990 antamassaan mietinnössä nro 5/1989 vp. tarkastellut valtioneuvoston jäsenen esteellisyyssykysymystä. Valiokunta on pitänyt perusteltuna käytännön kehittymistä sellaiseksi, että valtioneuvoston jäseniksi nimitettävät luopuivat aiemmista jäsenyyksistään valtionyhtiöiden ja yksityisten yhtiöiden hallinnossa ja vastaavasti pidättäytyisivät vastaanottamasta niitä ministeriytensä ajan. Mietinnön mukaan valtioneuvostossa oli aiemmin noudatettu käytäntöä, ettei hallintoneuvoston jäsen ollut esteellinen. Nykyisen hallituksen aikana hallintoneuvoston jäsenyyden sen sijaan

oli katsottu aiheuttavan esteellisyyden, joskin pyrkimystä oli mietinnön mukaan ollut palata aiempaan käytäntöön.

MINISTERIVASTUUTYÖRYHMÄN VÄLIRAPORTTI

Ministerivastuutyöryhmä on 31.12.1992 antamassaan väliraportissa todennut, että valtioneuvoston viimeaikaisessa käytännössä on entistä selvemmin omaksuttu linjaksi, etteivät ministerit osallistu valtioneuvoston hallintoelimiin.

Työryhmä on väliraportissaan ehdottanut siirtymistä käytäntöön, jossa valtioneuvoston jäsenet tullessaan ministeriksi olisivat velvollisia julistamaan sellaiset ulkopuoliset sidonnaisuutensa, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa heidän toimintansa asianmukaisuutta.

KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

KP-sopimus (YK)

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus) tuli Suomessa voimaan jo vuonna 1976. Sopimuksen 14 artiklassa taataan henkilölle oikeus oikeudenkäyntiin riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä. Vaikka sopimus olikin saatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä, sillä ei ainakaan ennen 1980-luvun loppua ollut huomattavampaa vaikutusta tuomioistuin- tai hallintotoimintaan.

Ihmisoikeussopimus (EN)

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus tuli Suomessa voimaan 10.5.1990. Perustuslakivaliokunta korosti sopimuksen voimaansaatamiseen liittyneessä lausunnossa erityisesti sitä, että tuomioistuinten ja viranomaisten tulee ottaa ratkaisuisaan huomioon ihmisoikeusmääräykset (PeVL 2/1990 vp.).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on myös mainittu jokaisen oikeus riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuinkäsittelyyn. Artiklaa sovellettaessa on korostettu sitä, että ulkopuolisen arviomiehen käsitys käsittelyn puolueettomuudesta on otettava keskeisesti huomioon.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on korostettu periaatetta, jonka mukaan ei riitä, että tuomioistuimen toiminta on oikeudenmukaista. Tämän lisäksi edellytetään, että tämä oikeudenmukaisuus näkyy myös ulospäin.

Oikeusasiamies on 13.9.1990 tekemässään ratkaisussa käsitellyt korkeimman oikeuden esittelijän toimimista raastuvanoikeuden sivutoimisena oikeusneuvosmiehenä. Oikeusasiamiehen mukaan järjestelyn laillisuus oli käynyt kyseenalaiseksi erityisesti sen jälkeen, kun Euroopan ihmisoikeussopimus oli tullut Suomea sitovaksi.

Samoin edellä selostetussa ministeriön virkamiesten esteellisyyttä koskevassa ratkaisussa on korostettu sitä, että virkamiehen velvollisuuksiin kuului kantaa huolta siitä, miltä hänen viranhoitonsa näytti ulospäin.

Vaikka ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen tuomioistuimen puolueettomuutta koskevat artikkelit eivät nimenomaisesti koskekaan hallintomenettelyä, sen tulkinnoilla on vaikutusta myös hallintomenettelyn esteellisyyssarviointeihin. Tuomarinjääviä koskevat säännökset ovat meillä perinteisesti vaikuttaneet esteellisyystulkintoihin yleisemminkin.

5 SIVUTOIMEN VALVONNAN TEHOSTAMINEN

Valtion virkamieslain 24 §:ssä on säännökset virkamiesten sivutoimiraajoituksista. Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on lainkohdan mukaan otettava huomioon, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi virassa, ja että sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta virkamiesten tasapuolisuuteen viranhoidossa ja ettei se muutoinkaan saa haitata viran asianmukaista hoitamista.

Sivutoimen pitämiseen on haettava lupa asianomaiselta viranomaiselta, jos sen hoitaminen vaatii työajan käyttöä. Muita sivutoimista on tehtävä ilmoitus viranomaiselle.

Sivutoimia, joita rajoitukset koskevat ovat virka, sekä palkattu työ tai tehtävä, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä. Sivutoimirajoitukset eivät koske kuitenkaan tehtäviä, joista ei voida kieltäytyä, esimerkiksi luottamustehtäviä. Myöskään aivan tilapäisiä tehtäviä ei voida pitää sivutoimina. Jos sen sijaan palkkaa tai palkkiota maksetaan toimimisesta taloudellisen yhteisön elimissä, kyseessä on katsottu olevan yleensä valtion virkamieslain tarkoittama sivutoimi (Bruun – Mäenpää – Tuori: Uusi virkamiesoikeus, s. 138).

Sivutoimirajoitusten tarkoituksena on estää esteellisyystilanteiden syntyminen. Laillisuusvalvonnassa saatujen kokemusten perusteella virkamiesten sivutoimien valvonta ei ole tällä hetkellä riittävä. Useita esteellisyystilanteita voitaisiin estää, mikäli sivutoimilupa- ja -ilmoitusasioita käsiteltäessä otettaisiin riittävästi huomioon sivutoimen vaikutus pääviran hoitoon. Mikäli sivutoimi on omiaan aiheuttamaan toistuvasti esteellisyystilanteita päävirkaa hoidettaessa, sen pitäminen tulisi kieltää.

Sivutoimen vaikutus pääviran hoitoon tulisi aina riittävän perusteellisesti selvittää ennen virkamiehen nimittämistä. Myös tilanteissa, joissa virkamiehen virkanimike tai tehtäväalue muuttuu, tulisi sivutoimen sallittavuus arvioida uudelleen.

Voimassa olevat valtion virkamieslain sivutoimia koskevat säännökset antaisivat periaatteessa työnantajalle mahdollisuuden nykyistä paremmin ennalta ehkäistä esteellisyystilanteita.

Vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että sivutoimien valvonta on usein sitä heikompi, mitä korkeammalle virkahierarkiassa mennään. Julkisudessa on viime aikoinakin ollut esillä tapauksia, joissa korkeilla virka-

miehillä on todettu olleen huomattava määrä sivutehtäviä. Siitä huolimatta sivutoimi-ilmoituksia ei tällöin ole aina säännösten mukaisesti tehty.

Ylimmällä virkamiesjohdolla saattaa esimerkiksi ministeriössä olla niin vaikutusvaltainen ja riippumaton asema, ettei heidän sivutoimiaan valvo käytännössä kukaan. Joissakin tapauksissa ylimmälle virkamiesjohdolle on kasaantunut kohtuuttoman runsaasti sivutoimina pidettäviä tehtäviä. Kuitenkin juuri ylimpien virkamiesten kohdalla pääviran ja sivutoimen väliset ristiriitatilanteet ovat omiaan eniten horjuttamaan luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen ja tasa-puolisuuteen.

eräillä hallinnonaloilla on lisäksi tarkempia säännöksiä sivutoimirajoituksista. Esimerkiksi verohallinnon virkamies ei verohallintolain 6 §:n mukaan saa kuulua valtiolle verovelvollisen yhtiön hallitukseen tai hallintoon eikä toimia sen tilintarkastajana, ellei verohallitus ole antanut siihen lupaa.

Oikeusasiamiehelle tiedoksi tulevista virkamiesten kurinpitopäätöksistä on käynyt ilmi, että varsinkin poliisimiehiä on jouduttu rankaisemaan kiellettyjen sivutoimien hoitamisesta. Poliisin sivutoimille on heidän virkatehtäviensä luonteen vuoksi asetettu keskimääräistä suurempia rajoituksia.

Oikeusasiamies on joutunut toistuvasti puuttumaan sivutoimien valvonnan puutteellisuuteen:

Lääninhallituksen kansliapäällikölle on 5.1.1990 annettu vakava huomautus, kun hän ei ollut puuttunut viipymättä ja tehokkaasti alaistensa virkamiesten lainvastaisiin sivutoimiin.

Posti- ja telelaitokselle 15.5.1990 lähetetyssä kirjeessä on kiinnitetty huomiota virkamiesten sivutoimien puutteelliseen valvontaan.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon on 31.7.1990 saatettu käsitys, ettei poliisimiehen ollut sopivaa toimia sanomalehden oikeus- tai rikostoimittajana ja ettei paikallispoliisin edustajaa pitäisi nimetä sanomalehden pysyväksi paikalliseksi kirjeenvaihtajaksi.

Oikeusministeriölle 21.12.1990 lähetetyssä kirjeessä on esitetty, että ministeriö antaisi selkeät ohjeet ulosottoapulaisten sivutoimista ja niihin liittyvästä lupamenettelystä.

Sivutoimien valvonnan riittävydestä on katsottu tarpeelliseksi hankkia lisäselvitystä. Valtiovarainministeriölle 14.9.1993 lähetetyssä kirjeessä on pyydetty selvitystä ministeriöiden ylimpien virkamiesten sivutoimista ja niiden valvonnan riittävydestä. Selvitystä on pyydetty 29.10.1993 mennessä.

ESTEELLISYYSSÄÄNNÖSTEN KEHITTÄMISTARPEET

YLEISTÄ

Vielä hallintomenettelylain säätämisen aikaan pidettiin epäkohtana sitä, että virkamiehet saattoivat soveltaa esteellisyyssäännöksiä liiankin

laveasti. Epäiltiin, että virkamies pyrki itsensä jäävämällä välttämään epämiellyttävän asian käsittelyä. Tällaisten esteellisyystilanteiden katsottiin tarpeettomasti hidastuttavan hallintoasioiden käsittelyä.

varovaisuutta esteellisyyskysymyksissä ei voi pitää minään ongelmana, vaan pikemminkin tavoiteltavana pyrkimyksenä. Joissain yksittäistapauksissa tosin saattaa tapahtua perusteettomien syiden tapahtuvia itsensä jäävämisiä, mutta niitä ei voi pitää kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävänä epäkohtana.

Hallinnon tehokkuus ei välttämättä kasva siitä, että esteellinen virkamies käsittelee asian. Tällöin ratkaisu saattaa tulla valituksen johdosta kumotuksi, ja asia on käsiteltävä myöhemmin uudelleen. Lopputulosena saattaa päinvastoin olla asian käsittelyn oleellinen hidastuminen.

Jo pohdinta siitä, onko jokin tilanne ollut esteellisyysäännösten valossa sallittava vai ei, saattaa olla omiaan vaarantamaan yleisön luottamuksen virkamiesten toiminnan asianmukaisuuteen.

Kansalaisten luottamus viranomaistoiminnan puolueettomuuteen on tullut yhä tärkeämmäksi mittapuuksi esteellisyystilanteita arvioitaessa.

OSAKEYHTIÖN HALLINTONEUVOSTON JÄSENYYS

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotuksessa hallintomenettelylaiksi ehdotettiin, että myös osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenyys aiheuttaisi virkamiehen jäävyyden yhtiötä koskevassa asiassa. Hallintoneuvoston jäsenyyttä ei kuitenkaan sisällytetty hallintomenettelylain yhteisöjäviä koskevaan 5 kohtaan. Hallituksen esityksen perusteluissa hallintoneuvoston jäsenyys mainitaan vain esimerkkinä tilanteesta, jossa yleislausekkeen tarkoittamaa esteellisyyttä voitaisiin soveltaa.

Osakeyhtiölain mukaan hallintoneuvosto kuuluu yhtiön johtoelimiin. Se voi olla ainoastaan osakeyhtiössä, joiden osakepääoma on vähintään miljoona markkaa. Hallintoneuvosto on siis tyypillinen suuryritysten johtoelin. Tämä seikka on syytä ottaa huomioon esteellisyyskysymystä arvioitaessa.

Hallintomenettelylakia koskevassa hallituksen esityksessä esteellisyys on ulotettu osakeyhtiön toimitusjohtajaan ja hallitukseen sillä perusteella, että heillä niissä asemissa on mahdollisuus osallistua oikeushenkilön johtamiseen vaikuttamalla *välittömästi* sen päätöksien tekemiseen.

Osakeyhtiölain mukaan hallituksen jäsenten valinta tai vapauttaminen tehtävästään kuuluu hallintoneuvostolle, jollei yhtiöjärjestys muuta määrää. Hallituksen kokoonpanosta päättämistä on pidettävä varsin välittömänä yhtiön johtamiseen vaikuttamisena.

Hallintoneuvosto voi osakeyhtiölain mukaan lisäksi antaa ohjeita hallitukselle laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa.

Hallintoneuvoston jäsenenä toimiva virkamies edistää tehtävässään nimenomaan yhtiön etua. Luultavasti myös kansalaiset mieltävät asi-

an näin. Virkamiehen asemaa arvioitaessa on otettava huomioon se, että hallintoneuvoston jäsenyydestä maksetaan hänelle yleensä tehtävämäärään nähden merkittävä taloudellinen korvaus.

Esitutkintalakiin on sisällytetty hallintomenettelylain esteellisyyssääntökset sellaisenaan sillä poikkeuksella, että myös hallintoneuvoston jäsenyys on mainittu esteellisyyssperusteena. Esitutkintalakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole millään lailla perusteltu tätä ainoaa eroavaisuutta.

Arvopaperimarkkina- (495/89) on rajoitettu yhtiön ns. sisäpiiriin kuuluvien henkilöiden mahdollisuutta hankkia pörssiyhtiön tai sopusuhteisen markkinayhtiön osakkeita. Sisäpiiriin luetaan lain mukaan kuuluviksi toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenien ohella myös yhtiön hallintoneuvoston jäsenet.

Valtioneuvostossakin on viime aikoina omaksuttu käytäntö, jonka mukaan ministerit eivät kuulu valtionyhtiöiden tai muidenkaan yhtiöiden hallintoneuvostoihin.

Hallintomenettelylain yhteisöjäviä koskevaa 10 §:n 5 kohtaa tulisi muuttaa siten, että se sisältäisi myös osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenyyden.

ESIMIEHEN ESTEELLISYYDEN VAIKUTUS

Esteellisyyden sääntely on perinteisesti kohdistunut vain yksittäiseen virkamieheen ja hänen oikeusasemaansa. Hallintomenettelylain esteellisyyssääntely on nimenomaan tapauskohtainen eikä virkamiehen asemaa laajemmalti koskeva säännös.

Virkamiehen oman työyhteisön ei vielä hallintomenettelylain säätämisen aikaan katsottu aiheuttavan mainittavaa vaaraa asian käsittelyn puolueettomuudelle. Virkamiehen oikeusasemaa pidettiin vielä tällöin siinä määrin itsenäisenä ja riippumattomana.

Monissa julkishallinnon yksiköissä virkamiehen asema on kuitenkin viime vuosina merkittävästi muuttunut. Virkamiesten toiminta on lähentynyt yksityissektorin toimintatapoja. Työtä tehdään laajasti ryhmätyö- ja projektimuodossa. Tällöin korostuu tiivis vuorovaikutus ja pyrkimys yhteisesti hyväksyttäviin ratkaisuihin.

Johdon oikeudellisia ja tosiasiallisia ohjausmahdollisuuksia ja itsenäistä päätösvaltaa on lisätty muun muassa alaisten virkamiesten nimityksissä. Virastojen johtamisessa painotetaan aiempaa enemmän johdon vastuuta toiminnan tuloksista. Johdon vaikutusmahdollisuus alaistensa virkamiesten toimintaan on lisääntynyt.

Virkamiehen saattaa siten olla vaikea tehdä ratkaisua, johon esteellinen esimies suhtautuisi kielteisesti. Yleisö helposti samaistaa viraston johtohenkilöt ja viraston päätehtävät. Jos johtotehtävissä olevilla virkamiehillä on vahvoja yksityisiä intressejä tiettyyn viraston tehtäväpiiriin kuuluvaan asiaan, yleisön saattaa olla vaikeaa uskoa alempienkaan virkamiesten suhtautuvan siihen puolueettomasti. Esteellinen esimies voi saattaa siten koko alaisensa viraston toiminnan puolueettomuuden kyseenalaiseksi.

Esimerkiksi Norjan hallintolain (forvaltningsloven vuodelta 1967) mukaan esimiehen ollessa esteellinen myöskään hänen alaisensa virkamies ei saa ratkaista asiaa. Esteellisyys rajoittuu samaan viranomaiseen ja koskee sellaisia esimiehen ja alaisen välisiä suhteita, joissa alainen virkamies on tavalla tai toisella riippuvainen esimiehestään.

Valtionavustusta koskevissa yleismääräyksissä (490/65) kielletään jonkin yhteisön valtionavustusta koskevia asioita valmistelevaa virkamiestä osallistumasta tämän yhteisön toimintaan. Määräysten mukaan kiello koskee myös virkamiehen suora naista esimiestä.

Hallintomenettelylain esteellisyyttä koskeviin säännöksiin tulisi lisätä kohta, jonka mukaan virkamiehen esimiehen esteellisyys aiheuttaa virkamiehen esteellisyyden silloin, kun sen voidaan epäillä vaarantavan virkamiehen puolueettomuutta.

ESTEELLISYYS HALLINNON SISÄLLÄ

Hallinnossa esiintyy silloin tällöin tilanteita, joissa virkamies osallistuu kahdessa eri toimielimessä tai kahdessa eri ominaisuudessa saman asian käsittelyyn. Virkamies on esimerkiksi saattanut jo aiemmin antaa asiasta lausunnon tai käsitellä sitä alemmassa viranomaisessa. Tarkastustoiminnan yhteydessä on kiinnitetty huomiota sosiaaliturvan muutoksenhakuasteiden sivutoimisten puheenjohtajien asemaan. Puheenjohtajina näissä lautakunnissa toimi sosiaali- ja terveysministeriön korkeita virkamiehiä, jotka valmistelivat saman sosiaaliturvalain alain lainsäädäntöä ministeriössä, ohjasivat ja valvoivat kentän toimintaa, olivat jäsenenä alan neuvottelukunnissa sekä esittelivät lautakuntaa koskevia nimityksiä ministeriössä (EOA:n kertomus vuodelta 1988, s. 201).

Hallintomenettelylaissa ei asian aiempaa käsittelyä ole mainittu nimenomaisena esteellisyysperusteena. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä se on kuitenkin mainittu esimerkkinä tilanteesta, jossa yleislauseketta voitaisiin soveltaa. Tuomarinjäviä koskevassa säännöksessä on asian aiempi käsittely nimenomaan mainittu yhtenä esteellisyysperusteena.

Esteellisyys ei tällöin johdu siitä, että virkamiehen puolueettomuuteen kummassakaan käsittelyvaiheessa vaikuttaisi virkamiehen yksityinen intressi tai jokin ulkopuolinen taho. Esteellisyyden aiheuttaa se, ettei virkamies asiaa aiemmin käsiteltänsä voi enää harkita asiaa vapaasti ottamatta huomioon aiempia kannanottojaan. Se, että sama henkilö käsittelee asiaa useammassa eri ominaisuudessa, on omiaan hämärtämään vastuu- ja valvontasuhteiden selkeyttä.

Kunnallislain esteellisyyssäännöksiä muutettiin vuoden 1991 alusta lukien muun muassa siten, että kunnanhallituksen jäsen on nykyään esteellinen käsittelemään valitusasiaa, jos hän on palvelussuhteensa perusteella aikaisemmin osallistunut asian valmisteluun tai esitellyt sen tai muutoin luottamushenkilönä käsitellyt sitä. Myös Ruotsin hal-

lintolaissa (förvaltningslagen vuodelta 1986) on säännös aiemman käsittelyn esteellisyyden aiheuttavasta vaikutuksesta.

Julkisen hallinnon sisällä on viime vuosina ollut toteutumassa eri yksiköiden tehtäväpiirien ja toiminta-alojen entistä selkeämpi eriytyminen ja erikoistuminen. Tämä kehitys on näkynyt niin valtionyhtiöiden ja liikelaitosten kuin myös ministeriöiden alaisten virastojen ja laitosten toiminnassa.

Puolueettomuuden merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että hallitusmuodon 44 §:n 2 momentti asettaa ministeriölle nimenomaisen velvollisuuden valvoa hallintoa sen omalla toimialalla.

Ratkais evaa asian aiemman käsittelyn puolueettomuutta vaarantavaa vaikutusta arvioitaessa on sillä, *onko virkamiehen tehtävänä valvoa tai edistää kahdessa eri roolissaan tai ominaisuudessaan täysin identtisiä intressejä ja etuja*. Etu- ja intressinäkökohtien yhtäläisyys tai erilaisuus on ratkaisevaa esteellisyyden syntyminen kannalta.

Jos eri tahoilla on itsenäistä, taloudellista ja juridista vastuuta, on lähtökohtana pidettävä, että asian aiempi käsittely aiheuttaa esteellisyyden. Silloin kun toimintaan ylemmässä viranomaisessa liittyy alemman viraston tai laitoksen valvontaa, ei toimiminen näissä molemmissa yksiköissä voi yleensä olla sopusoinnussa esteellisyyssääntöjen kanssa.

Oikeusministeriön 15.11.1989 päivätyssä muistiossa on todettu, ettei hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä ollut juuri kiinnitetty huomiota sellaiseen tilanteeseen, että virkamies olisi mukana valtioon kuuluvan muun viraston tai laitoksen toimielimessä.

Edellä selostetussa ratkaisussa on arvosteltu sitä, että kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehet yleisesti osallistuvat lukuisten eri valtionyhtiöiden hallintoelimiin. Valtionyhtiöiden samoin kuin muidenkin julkisten yhteisöjen itsenäisyys on viime vuosina kasvanut ja niiden tulosvastuu on entistä selkeämpi.

Valtionyhtiöillä on oma erityinen, ja pääosin yhtiöoikeudellisesti määrittyvä intressipiiri. Ministeriön yleiseen tehtäväpiiriin kuuluu hallinnonalan valtionyhtiöiden ohjaus, valvonta ja seuranta. Ministeriö ja valtioneuvosto ottavat huomioon laaja-alaisempia ja osin muitakin näkökohtia kuin vain kyseisen yhtiön omia intressejä. Saman virkamiehen osallistuminen valtionyhtiön johtoelimen työskentelyyn ja myöhemmin yhtiötä koskevan asian käsittelyyn ministeriössä sisältää esteellisyyden aiheuttavan eturistiriidan.

Valtion liikelaitokset harjoittavat tulosvastuullista toimintaa eduskunnan määrittelemällä toimialalla. Ne myyvät tuotteita ja palveluksia markkinoilla toimien kilpailutilanteessa. Kullakin liikelaitoksella on omat, sille ominaiset erityiset etunsa, joita laitos pyrkii toiminnassaan edistämään. Myös valtion liikelaitoksen johtoelimeen kuuluva virkamies on esteellinen käsittelemään ministeriössä tätä liikelaitosta koskevaa asiaa.

Joissakin liikelaitoksia koskevissa laeissa on säädetty, että ministeriöllä tulee olla edustaja laitoksen hallituksessa. Laintasaisen säännöksen on katsottu poistavan muutoin vallitsevan esteellisyyden. Ministeriön edustajan valinnassa voitaisiin kuitenkin tällöin ottaa huomioon

se, ettei hänen tehtäviinsä ministeriössä kuulu hoitaa liikelaitosta koskevia asioita (oikeusministeriön muistio 15.11.1989). Varsinkin ministeriön yleisjohtoon kuuluvien edustajien valintaa tulisi välttää.

Myös muilla *ministeriön alaisilla laitoksilla* on omat tehtävänsä ja tulostavoitteensa, jotka erottuvat niitä valvovan ministeriön toiminnasta. Laitosten johtokuntien jäsenet ovat velvollisia toimimaan nimenomaan edustamiensa laitosten hyväksi. Johtokuntien jäseninä toimivat virkamiehet eivät tällöin voi uskottavasti valvoa samanaikaisesti laitosten toimintaa.

Hallintomenettelylakia olisi aihetta täydentää säännöksellä, jonka mukaan asian aiempi käsittely aiheuttaa virkamiehen esteellisyyden siltä loin, kun sen voidaan epäillä vaarantavan hänen puolueettomuuttaan.

Ministeriön virkamiesten osallistuminen eri virastojen ja yhteisöjen toimielimiin tulisi erikseen säännellä. Jos virkamiehen toimintaan ylemmässä viranomaisessa liittyy alemman viranomaisen valvontaa, tulisi toimimista molemmissa yksiköissä rajoittaa.

Oikeusministeriön asettama ministerivastuutyöryhmäkin on saanut lisätehtävän, jonka mukaan sen tulee 31.12.1993 mennessä selvittää erityisesti esteellisyydskysymysten valossa niitä näkökohtia, joita liittyy ministeriöiden virkamiesten osallistumiseen virastojen, laitosten ja yhtiöiden toimielimiin.

ESTEELLISYYDEN RATKAISEMINEN

Hallintomenettelylaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, kuka ratkaisee esteellisyyttä koskevan kysymyksen. Perinteisesti on katsottu, että virkamiehen tulee ratkaista asia itse. Useiden muiden maiden, muun muassa Ruotsin, Norjan ja Saksan vastaavissa laeissa on pääsääntönä, että virkamiehen esimies tai ylempi viranomainen ratkaisee esteellisyydskysymyksen.

Meillä noudatettu käytäntö pohjautunee oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ään, jossa nimenomaan säädetään, että tuomarin tulee itse päättää omasta esteellisyydestään. Tätä säännöstä on oikeuskirjallisuudessa arvo steltu (Irma Lager: Lakimies 1985, s. 810). Lagerin mukaan yleensä on pidetty tiukasti kiinni siitä, ettei tuomari saa tuomita omassa asiassaan. Säännöstä on Lagerin mukaan pidettävä selvästi asianosaisten oikeusturvan vastaisena. Yleensä missään muualla ei Lagerin mukaan olekaan tuomarille jätetty ratkaisun tekemistä omasta esteellisyydestään.

Ehdotuksessa hallintomenettelylaiksi on myös todettu, ettei virkamiehen osallistumista itseään koskevan asian ratkaisun tekemiseen voitu periaatteessa pitää hyväksyttävänä. Sen ei kuitenkaan arvioitu aiheuttavan tosiasiallisesti haittaa oikeusturvalle (s. 112).

Jos joku tekee virkamiestä vastaan esteellisyyttä koskevan väitteen, ei virkamiestä itseään voi pitää puolueettomana asian ratkaisijana. Virkamiehen itse päättäessä omasta esteellisyydestään luottamus ratkaisun objektiivisuuteen mitä ilmeisemmin vaarantuu, vaikka virkamies tunteeikin parhaiten suhteensa käsiteltävänä olevaan asiaan.

Tilanteissa, joissa virkamiehen esteettömyys nimenomaisesti saataan kyseenalaiseksi, tulisi asia saattaa ylemmän esimiehen harkittavaksi.

Esteellisyyden ratkaisemisesta tulisi hallintomenettelylakiin lisätä nimenomainen säännös.

7 YHTEENVETO

Hallintomenettelylain a muidenkin lakien esteellisyyssäännösten tarkoituksena on ennalta ehkäistä puolueettomuutta vaarantavien tilanteiden synty asioita käsiteltäessä. Esteellisyyssäännösten tulee tämän johdosta olla riittävän selkeitä ja täsmällisiä. Jos säännökset ovat liian yleisluontoisia ja tukinnanvaraisia, joudutaan usein vasta jälkikäteen arvioimaan menettelyn lainmukaisuutta. Epäselvien tilanteiden toistuva selvittely ei ole omiaan lisäämään luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen.

Käytännöstä saatujen kokemusten perusteella esteellisyyttä koskevia kysymyksiä ei voida jättää pelkän hallintokäytännön varaan. Hallintokulttuurissamme ei ole syntynyt sellaisia esteellisyyttä koskevia eettisiä normeja, jotka sellaisenaan ehkäisisivät puolueettomuutta vaarantavien tilanteiden syntymisen.

Esteellisyyssääntöissä on tosin ollut viime vuosina havaittavissa muutos ta pidättyväisempään suuntaan. Tästä huolimatta on edelleen vaarana, että menettely, jota ei ole nimenomaan kielletty, katsotaan sallituksi.

Esteellisyyssääntöissä selvitetäessä on lisäksi käynyt ilmi oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännösten vanhentuneisuus sekä se, ettei syyttäjän esteellisyydestä ole mitään säännöksiä.

Hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä olisi aihetta täydentää ainakin seuraavasti:

1. Lain 10 §:n yhteisöjäviä koskevaan 5 kohtaan tulisi lisätä esteellisyyssperusteeksi osakeyhtiön hallintoneuvoston jäsenyys.
2. Lakiin tulisi lisätä säännös siitä, että esimiehen esteellisyys aiheuttaa myös hänen alaisensa virkamiehen esteellisyyden silloin, kun sen voidaan epäillä vaarantavan virkamiehen toiminnan puolueettomuutta.
3. Lakiin tulisi lisätä säännös siitä, että asian aiempi käsittely saattaa aiheuttaa virkamiehen esteellisyyden silloin, kun sen voidaan epäillä vaarantavan hänen puolueettomuuttaan.
4. Lakiin tulisi lisätä säännös esteellisyyssääntöjen ratkaisijasta. Jos esimiehen esteettömyys nimenomaisesti saatetaan kyseenalaiseksi, tulisi ylemmän esimiehen ratkaista asia.

Muut kehittämistarpeet:

1 Ministeriöiden virkamiesten toiminta niiden alaisten laitosten ja yhteisöjen johtoelimissä tulisi säännellä erikseen annettavilla säännöksillä tai määräyksillä.

2 Virkamiesten sivutoimien valvontaa tulisi nykyisestään tehostaa. Ylimmän virkamiesjohdon sivutoimet tulisi myös saattaa riittävän val-

vonnan alaiseksi. Johtavien virkamiesten sivutoimien määrää tulisi rajoittaa.

3 Olisi aihetta selvittää ja arvioida lainsäädännössämme olevien lukuisten eri esteellisyysäännösten sisältö. Useimmissa tapauksissa erityissäännökset voitaisiin korvata nykyaikaisimmilla ja kattavimmilla hallintomenettelylain esteellisyysäännöksillä.

4 Tuomarinjääviä koskeva oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 § tulisi muuttaa nykyajan vaatimuksia vastaavaksi.

5 Syyttäjien esteellisyydestä tuli antaa nimenomainen säännös.

LÄHDEAINEISTO

KIRJALLISUUTTA

- Bruun Niklas – Mäenpää Olli – Tuori Kaarlo: Uusi virkamiesoikeus. Keuruu 1988.
- Hannus Arno – Hallberg Pekka: Kunnallislaki. Porvoo 1991.
- Helminen Klaus – Lehtola Kari – Virolainen Pertti: Uusi esitutkintalainsäädäntö. Jyväskylä 1990.
- Koski Pauli – af Schulten Gerhard: Osakeyhtiölaki selityksin. I – II. Jyväskylä 1991.
- Kurvinen Pekka – Sippola Sakari: Päätöksenteko hallinnossa. Helsinki 1989.
- Kulla Heikki: Intressijäävistä hallinnossa. Teoksessa Julhlajulkaisu Juhani Kyläkallio ..., s. 89 – 99.
- Kulla Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä 1988.
- Lager Irma: tuomarin esteellisyysperusteiden sääntelystä. Lakimies 1985, s. 796 – 814.
- Lappalainen Juha: Todistajan esteellisyydestä. Helsinki 1988.
- Merikoski Veli: Hallinnon oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968.
- Mäenpää Olli: Hallinto-oikeus. Juva 1991.
- Nurmi Pekka: Eduskunta täsmensi esteellisyyssäännöksiä. Suomen Kunnat 20/1990, s. 32 – 33.
- Pellonpää Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 1991.
- Rihto Ahti – Kandolin Salme – Vuorinen Jarmo: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979.
- Rytkölä Olavi: Valtion virkamieslaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Helsinki 1987.
- Ryynänen Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsinki 1988.
- Scheinin Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.
- Tirkkonen Tauno: Suomen rikosprosessioikeus I. Porvoo 1969
- Tirkkonen Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo 1974.
- Tuori Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Vammala 1983.
- Uotila Jaakko – Laakso Seppo – Pohjalainen Teuvo – Vuorinen Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Tampere 1989.
- Vilkkonen Eero: Näkökohtia hallintovirkamiehen esteellisyydestä. Lakimies 1965, s. 872 – 893.

MUUTA AINEISTOA

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 1983 – 1992.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi 14/1985 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 88/1981 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kirkkolaiksi 23/1993 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallislain muuttamisesta 254/1989 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista 137/1986 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion osakasvallan käyttämisestä eräissä taloudellisista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä 300/1990 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi välimiesmenettelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 202/1991 vp.
Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja. Yleinen osa. Vuosilta 1983 – 1992.
Ministerivastuutyöryhmän väliraportti. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1992.
Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston muistio 15.11.1989 ministeriöiden virkamiesten esteellisyydestä.
Perustuslakivaliokunnan mietintö nro 5/1990 vp. hallituksen toimenpiteistään vuonna 1988 antaman kertomuksen johdosta.
Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomukset vuosilta 1983 – 1992.
Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 3.4.1990 hallinnon uudistamisesta: Palvelevampaan hallintoon.
Valtioneuvoston oikeuskanslerin muistio eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 9.5.1990: Hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten soveltamisesta valtioneuvostossa.
Valtiontilintarkastajien kertomus Wärtsilä Meriteollisuus Oy:n toiminnan tukemisesta. Helsinki 1990.
Valtion virkamieslakia koskevat valtiovarainministeriön soveltamisohjeet.
Virastojen johtaminen. Komiteamietintö 1989: 8.